

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIA DAS GRAÇAS DE MELLO CARVALHO

**UMA REFLEXÃO SOBRE O TRABALHO INTERSETORIAL NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

MATINHOS

2017

MARIA DAS GRAÇAS DE MELLO CARVALHO

**UMA REFLEXÃO SOBRE O TRABALHO INTERSETORIAL NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao curso de Especialização da Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar Institucional da Universidade Federal do Paraná Setor Litoral como requisito à obtenção do título para a obtenção do grau de Especialista da Questão Social na Perspectiva interdisciplinar Institucional.

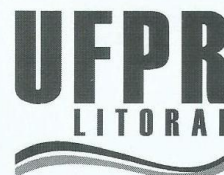
Orientador: Prof. Mestre Almir Carlos Andrade

MATINHOS

2017



Ministério da Educação
Universidade Federal do Paraná
UFPR Litoral
Curso de Especialização em Questão Social
pela Perspectiva Interdisciplinar




PARECER DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

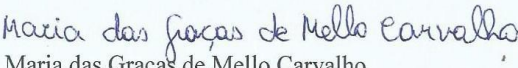
Os membros da Banca Examinadora designada pelo orientador Prof Ms Almir Carlos Andrade, realizaram em 09 de dezembro de 2017 a avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da estudante Maria das Graças de Mello Carvalho sob o título “Uma Reflexão Sobre o Trabalho Intersetorial nas Políticas Públicas no Âmbito das Políticas Sociais”, sendo requisito parcial para obtenção do Título de *Especialista em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar* pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, tendo recebido conceito “APL”.

Matinhos, 09 de dezembro de 2017


Prof Ms Almir Carlos Andrade


Prof Ms André Essenfelder Borges


Prof Dr Eduardor Harder


Maria das Graças de Mello Carvalho

Conceitos de aprovação
APL – Aprendizagem Plena
AS – Aprendizagem Suficiente

Conceitos de reprovação
APS – Aprendizagem Parcialmente Suficiente
AI – Aprendizagem Insuficiente

OBSERVAÇÃO:

Caso o (a) Estudante seja orientado(a) a reformular seu trabalho, deve-se registrar no verso os requisitos apontados pela Banca para o aceite final do trabalho.

Dedico este trabalho aos meus Familiares, mestres e amigos que contribuíram de alguma forma com a minha formação e acreditaram em meus sonhos e realização.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir concluir mais uma etapa da minha vida e de me guiar e não me deixar desistir.

Agradeço aos meus mestres que contribuíram com a minha formação e principalmente meu paciente e gentil orientador Almir Andrade, que tão pacientemente me orientou para que eu pudesse realizar esse sonho.

Agradeço a minha família que sempre esteve comigo dando força para seguir em frente e do orgulho que sentiam do meu esforço em permanecer no caminho do conhecimento.

Agradeço aos queridos amigos que estiveram sempre por perto acreditando que tudo é possível quando existem perseverança e força de vontade.

É preciso acreditar que se pode conquistar o que mais se deseja e que a luta e o cansaço faz parte da vitória.

Esse é um momento sonhado e ansiosamente esperado, um sonho que ficou reservado em uma caixinha de presente, aguardando para ser aberto e compartilhado com todos que comigo caminharam ao longo dessa estrada.

É com imensa alegria e carinho que compartilho esse momento e agradeço a Deus a oportunidade de viver essa experiência de forma autêntica

O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar.

É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários.

Marilda Yamamoto. No livro "O Serviço Social na Contemporaneidade"

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem como finalidade de contribuir dentro do espaço do Serviço Social, a partir de uma compreensão sobre o trabalho intersetorial nas políticas sociais, em uma perspectiva de abranger novos conhecimentos teóricos e conceituais, para uma articulação intersetorial da assistência social para combater a violação de direitos e uma contribuição eficaz nas ações, em uma nova abordagem de superação da não fragmentação das políticas sociais para a construção de políticas públicas de inclusão, abrangendo a Intersetorialidade com ações e decisões para enfrentamento e uma nova abordagem dos problemas sociais. O objetivo desta pesquisa é uma reflexão sobre os desafios do trabalho intersetoriais nas políticas sociais, em uma abordagem técnica de pesquisa bibliográfica considerando especialmente a produção científica sobre o tema atual no Brasil, a partir de uma contextualização de um breve histórico das políticas sociais, mínimos sociais e as necessidades básicas, a partir de uma reflexão teórica em que estão imbricadas as políticas públicas e a intersetorialidade.

Palavra Chave: Política Sociais, Políticas Públicas e Intersetorialidade.

ABSTRACT

This research aims to contribute within the space of Social Service, based on an understanding of intersectoral work in social policies, in a perspective of encompassing new theoretical and conceptual knowledge, for an intersectoral articulation of social assistance to combat the violation of rights and an effective contribution in actions, in a new approach to overcoming the non-fragmentation of social policies for the construction of public policies of inclusion, covering the Intersectoriality with actions and decisions to face and a new approach to social problems. The objective of this research is a reflection on the challenges of intersectoral work in social policies, a technical approach to bibliographical research considering especially the scientific production on the current theme in Brazil, from a contextualization of a brief history of Social Policies, minimum social and basic needs, based on a theoretical reflection in which public policies and intersectoriality are interwoven.

Keyword: Social Policy, Public Policies and Intersectoriality.

LISTA DE ABREVIATURA

CAPs -	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CLT -	Consolidação das Leis trabalhista
CNAS -	Conselho Nacional de Assistência Social
IAPs -	Instituto de Aposentadorias e Pensões
LOAS -	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB/RH -	Norma Operacional Básica
PNAS -	Política Nacional de Assistência Social
SUAS -	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	14
1.0 SURGIMENTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A CRISE DO CAPITALISMO	14
1.1 AS LUTAS DE CLASSES E AS POLÍTICAS SOCIAIS	19
1.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E NA CONTEMPORANEIDADE ...	22
1.3 OS MINÍMOS SOCIAIS E AS NECESSIDADES BÁSICAS	26
CAPÍTULO II	29
2.0 INTERSETORIALIDADE: CONCEITOS TEÓRICOS	29
2.1 A INTERSETORIALIDADE NA PERSPECTIVA DE ARTICULAÇÃO E INTERVENÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS.....	39

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo realizar uma reflexão, sobre a relevância e importância do planejamento e execução das políticas públicas com ações intersetoriais no enfrentamento da vulnerabilidade social para superação da pobreza ou da extrema pobreza com acesso aos serviços específicos por meio de ações intersetoriais, na área da assistência social, habitação, saúde, educação e entre outros de acordo com a realidade da família no território em que vive.

A Intersetorialidade das políticas públicas passa a ser discutida no processo de gestão e mencionada como processo de intervenção como possibilidades, que passou a ser uma das exigências para a implementação das políticas setoriais que devida à fragilidade que contribuiu de forma fragmentada à medida que não se observava a eficiência e efetividade, onde se passou analisar a organização das políticas governamentais.

A partir do trabalho intersetorial, ou seja, entre os vários setores das políticas públicas, com ações planejadas priorizando o desenvolvimento das famílias de maneira participativa e articulada com o governo Municipal, Estadual e Federal representado pelas políticas sociais, com o objetivo de promover a autonomia das famílias, em situação de vulnerabilidade Social.

Visando à autonomia das famílias, como forma desenvolver condições básicas de inserção na rede socioassistencial, que cumpre as funções conforme a Política Nacional de Assistência social – PNAS/2004, da pessoa em condição de vulnerabilidade ou risco social e pessoal.

A necessidade da execução das políticas públicas como proteção social destinadas as famílias vulneráveis em risco social para enfrentamento e superação da extrema pobreza, onde são criados programas com ações intersetoriais que propõem assegurar a proteção efetiva e a emancipação das famílias.

O problema de pesquisa será: “Abordado no desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, as dificuldades sobre a implementação das políticas públicas que são inseridas de forma setorial no âmbito das políticas sociais é de contrapor-se de forma integral para a concretização da intersetorialidade, para que se cumpram as políticas sociais”.

Sendo assim, observa-se muitas questões sobre as implementações das políticas públicas que são inseridas na perspectiva de Intersetorialidade em que se percebe os problemas sociais que são complexos, considerando a população e suas necessidades.

Dessa forma, pontuam-se as seguintes questões norteadoras:

- De que forma o trabalho intersetorial se fortalece e se articula com as políticas sociais?
- Como a intersetorialidade pode integralizar as famílias, ou população em cada política pública de forma atuante?

Desse modo o trabalho de pesquisa tem como objetivo geral “refletir sobre o trabalho intersetorial nas políticas públicas no âmbito das políticas sociais, para as famílias que necessitam de ofertas de serviços de forma integrada e intersetorializada”.

Em buscas de respostas que permeiam o trabalho de pesquisa foram criados os seguintes objetivos específicos:

- Descrever um breve histórico das Políticas Sociais;
- Abordar brevemente sobre os mínimos sociais e as necessidades básicas;
- Reflexão sobre o trabalho intersetorial nas políticas públicas no âmbito das políticas sociais;

Justifica-se essa pesquisa como forma de aprofundar conhecimento sobre a importância para o campo das políticas sociais, que vão ao encontro da intersetorialidade sobre os serviços ofertados, de forma articulada e intersetoriais, para superação das fragilidades sociais e a inclusão como enfrentamento da pobreza por medidas de ações integradas das políticas sociais conforme estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (Loas Anotada, pg. 6)

Estratégias de combate à pobreza e a miséria se desenvolvem a partir de ações planejadas nas políticas públicas com ações intersetoriais para efetivação dos

serviços de proteção das famílias, a partir de uma aproximação com o objetivo de atender as necessidades básicas.

A metodologia utilizada no desenvolvimento desta pesquisa será a partir de um referencial teórico com objetivo de mostrar os problemas e limitações, construído através das relações humanas e os vínculos sociais no território em que vivem, com aproximação da realidade em suas diferentes formas.

A pesquisa qualitativa pode ser considerada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos. (Richardson, 2010 p. 90)

A construção da pesquisa abordada permite uma reflexão sobre os fatos com embasamento teórico e crítico, com o objetivo de responder e conhecer a realidade das famílias e da realidade social.

A pesquisa bibliográfica exige uma explicação do problema a partir de referenciais teórico desenvolvidos para esclarecimento das diversas situações, que são determinantes para conhecimentos dos fatos.

Segundo Gil (2010, p. 50): “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

Que contribuirá para reflexão com o propósito de suprir as necessidades e as demandas locais em defesa dos direitos e garantias para enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

A pesquisa busca uma reflexão e os desafios das políticas públicas intersetoriais em procurar alternativas que realmente mude as condições de vida das famílias que vivem em situação de exclusão social, com ações planejadas para a erradicação das desigualdades sociais e assim oportunizando serviços adequados e essenciais.

A pesquisa está estruturada e dividida em duas partes. No capítulo 1 um breve histórico das Políticas Sociais, os mínimos sociais e as necessidades básicas e no capítulo 2 abordará uma reflexão teórica sobre a Intersetorialidade em que estão imbricadas as políticas públicas e as políticas sociais.

Este texto tem a finalidade de contribuir para a reflexão e compreensão sobre o surgimento das políticas sociais na história com o processo de desenvolvimento do capitalismo em seu modo de produção dominante e os avanços sociais na contemporaneidade.

CAPÍTULO I

1.0 SURGIMENTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A CRISE DO CAPITALISMO

Sobre as políticas sociais não há como afirmar um período específico sobre o seu desenvolvimento, é necessário relacionar o surgimentos das políticas sociais com as expressões da questão social influenciada pelo capitalismo, marcado pela revolução industrial, as lutas de Classes e o desenvolvimento da intervenção Estatal. (BEHRING e BOSCHETTI 2011).

A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. Sua Gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho. Como sabemos, no início da revolução industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França vai ocorrer uma pauperização massiva desses primeiros trabalhadores das concentrações industriais. A expressão questão social surge então, na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta de um fenômeno que resultava dos primórdios da industrialização: tratava-se do fenômeno do pauperismo¹. (YAZBEK, s/d p. 5)

O Estado capitalista em uma abordagem política com ações fragmentadas adota responsabilidades sociais com o objetivo de manter a ordem social, com práticas assistencialista e institucional sociais na exploração do capital sobre o trabalho.

Segundo Pereira (2005), a ideia de proteção social se revela nas suas origens, com um mínimo de renda que surge como forma de abono salarial, dada a falta de um mercado Livre de trabalho.

A partir de ações pontuais para pessoas a margem do trabalho em situação de pobreza, com o objetivo de obrigar a todos que necessitavam da sua força de trabalho para sobreviver, foi estabelecido legislações como a Lei Poor Law de 1601,

¹Castel assinala alguns autores como E. Burete e A. Villeneuve-Bargemont que a utilizam

a Lei de Domicílio de 1662, a Lei Speenhamland de 1795 e a Lei dos Pobres ou a Nova Lei dos Pobres de 1834 com caráter coercitivo e punitivo a realizar qualquer todo tipo de trabalho e proibir a mendicância (BEHRING e BOSCHETTI 2011).

As Leis dos Pobres eram ordenações de Estado que faziam compulsória a “caridade”, implicando a criação de um fundo público – o imposto dos pobres, em geral recolhidos pelas municipalidades – e que tinham por finalidades tirar os pobres das ruas². [...] A Pobreza nesta fase, é o risco social predominante. O Estado age para proteger a sociedade da ameaça representada pela pobreza (à qual se associam a indigência, a doença, o furto, a degradação dos costumes) e proteger os pobres. (VIANA, 2002 p.3).

Em meados do século XIX, a força de trabalho resistia à exploração excessiva de horas de trabalho opondo-se ao sistema de mais valia absoluta³, por meio de manifestações e greve das classes trabalhadoras que exigiam a redução de horas de trabalho e aumento de salários para garantia da subsistência dos mínimos das necessidades básicas e as estratégias para enfrentar a pressão dos trabalhadores que exigiam reformas nas legislações fabris. Segundo Marx “o capital tem um único impulso vital, o impulso de valorizar-se [...]. Se o trabalhador consome seu tempo disponível para si, então rouba ao capitalista” (1988, p.179 apud BEHRING e BOSCHETTI 2011 p.54).

As desigualdades sociais e a exploração de trabalho como questão social passam a ser discutida em busca de igualdade e de oportunidades como direito na esfera estatal.

Em torno das jornadas de trabalho, são criados novos debates entre trabalhadores e capitalistas, momento em que surgem as lutas de classes discutindo as desigualdades sociais da exploração como questão social e suas formas de enfrentamento, iniciando a regulamentação da relação capital e trabalho, tornando a legislação fabril pioneiras nos movimentos das classes e direitos sociais que passam a ser mediados pelo Estado. (BEHRING e BOSCHETTI 2011).

A questão Social se expressa nas relações sociais imposta pelo capitalismo que reagem à exploração do trabalho e a pobreza massiva. “As Desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos

²O modelo mais conhecido são os Poor Laws inglesas. A primeira foi promulgada no reinado de Elizabeth I, em fins do século XVI.

³ Mais Valia Absoluta - criada por **Karl Marx** que significa parte do valor da força de trabalho despendida por um determinado trabalhador na produção e que não é remunerado pelo patrão.

na regulação pública das condições de vida da classe trabalhadora”, como observa YAZBEK (s/d, p.5).

Pressionando pela ampliação dos direitos, apesar das determinações burguesas sustentadas pelo mais sólido liberalismo, o que condicionou as possibilidades de expansão e o acesso das políticas sociais, até a década de 1930. (BEHRING e BOSCHETTI 2011). Novos mecanismos de intervenção são incorporados pelo Estado para manutenção do controle e do mínimo.

O Predomínio do liberalismo é marcado na metade do século XIX até aproximadamente há terceira década Século XX, que toma como base o trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado. (BEHRING E BOSCHETTI 2011).

Do Ponto de vista das teorias econômicas liberais é no mercado que o indivíduo satisfaz suas necessidades e exigências de bens e serviços, portanto adquire seu bem estar (Faleiros, 2006).

O Liberalismo é fundamentado pela tese de David Ricardo e Adam Smith (2003), que a economia é necessária para busca do interesse individual, que quando atuando junto a uma comunidade maximiza o bem- estar coletivo. De forma que o liberalismo controla o mercado livre que potencializa o bem- estar coletivo. Que é a “mão invisível” do mercado livre que manipula o poder das relações econômicas e sociais que o bem comum produz, o mercado deve possuir o poder regulador sobre as relações sociais sem a intervenção do Estado, como forma de oferecer a base legal para expandir em “benefícios aos homens”. (BEHRING E BOSCHETTI 2011).

Em um processo crítico em que as descobertas das políticas sociais se estabelece entre conflitos, que envolvem implicações do capitalismo e as possibilidades de assegurar as injustiças sociais, em um perspectiva de mudar a realidade que envolve as políticas sociais em uma época de produção e reprodução dos modos capitalista surge os embates ente Estado e trabalhadores.

Adam Smith censurou o Estado intervencionista e o Estado mercantilista, mas não intermediou o seu termino e reafirmava a necessidade de um conjunto de leis e ação do Estado que garantisse maior liberdade ao mercado livre.

O Estado defende as reivindicações que são de controle para o capital, de forma que possa manter o equilíbrio e o interesse do mercado e justificar a compreensão da pobreza como algo natural.

O papel do Estado só pode ser objeto de análise se referido a uma sociedade concreta e à dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais nessa sociedade. É nesse sentido que o Estado é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos. Relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apoia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão, pois, um papel determinante na emergência e na expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade. (YAZBEK s/d).

Segundo Behring e Boschetti (2011), é visível que a intervenção do Estado na garantia de direitos sociais sob um capitalismo que não foi originado do Estado, mas fundado deliberadamente pelos liberais, em uma disputa política com os chamados reformadores (apud, Lux, 1993). Para aqueles, o Estado não devia intervir na regulação das relações de trabalho nem deveria se preocupar com o atendimento das necessidades sociais.

O Estado deveria manter o mínimo, e sua preocupação deveria ser o de garantir a liberdade do mercado livre e não intervir nas políticas sociais assegurando uma política social paliativa, com uma intervenção do Estado em que se observa a prevalência de políticas de inserção focalizadas respondendo aos interesses do capital que resultam nas desigualdades sociais. (YAZBEK s/d).

Para as autoras Behring e Boschetti (2011), com os interesses do liberalismo protegido pelo Estado capitalista, a questão social no século XIX passou a ser reprimida e as solicitações da classe trabalhadora apenas parte das reivindicações se tornaram leis que asseguram melhores condições de vida aos trabalhadores, sendo assim, não atingiu o ponto central da questão social. Portanto nem as reformas sociais na pós-segunda guerra mundial foi suficiente para mudar as condições de trabalho das classes.

As mudanças iniciais nas reformas sociais são compreendidas como relação de permanência entre Estado liberal e Estado social. Desta forma que não aconteceu o rompimento do Estado com os liberais, o que houve foi uma mudança no contexto socioeconômico e das lutas de classes, assumindo um caráter mais social com investimentos nas políticas sociais, que permitiu o reconhecimento dos direitos com base nos fundamentos capitalistas. (BEHRING E BOSCHETTI 2011).

Segundo Pereira (2000, p. 41) “O homem não é somente a força de trabalho. Ele estabelece relações sociais fora do meio de trabalho, na família, no sistema de distribuição, em sua participação política”.

O Estado Europeu liberal por volta do século XIX foi o primeiro no reconhecimento dos direitos civis orientados para a garantia da propriedade privada (Apud Marshall, 1967 e Coutinho1996). O papel do Estado era o de estado repressor e policial com a função de não intervir na liberdade individual e de assegurar a liberdade à propriedade. (BEHRING E BOSCHETTI 2011).

Para Ian Gough (1982) o Estado de Bem Estar Social interfere na reprodução social da força de trabalho, tanto do ponto de vista da prestação de serviços sociais, como no âmbito da legislação social, controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas. (Apud, Yazbek, S/D).

A mudança do Estado liberal teve como agravante as mobilizações e organizações das classes trabalhadoras pela luta que permitiu grandes conquistas pela emancipação humana com novas perspectivas de direitos sociais e político como o direito de voto, de organização em sindicatos e partidos, de livres expressão e manifestação (apud Barbalet, 1989), conquistas estas que não foram suficientes para romper com o capitalismo. (BEHRING E BOSCHETTI 2011).

Conclui-se que há um dominador maior sobre as mudanças no Estado de Bem Estar social: o “paradigma da exclusão” que predomina sobre as lutas de classes e as desigualdades sociais constitutivas do capitalismo; a nova realidade é definida como pós-industrial, pós-trabalho e pós-moderna, etc. (Cf. Pastorini, 2004 Apud Yazbek, S/D. p.9)

A luta da classe trabalhadora deu-se, historicamente, na sociedade capitalista, como forma de rebelar-se contra a exploração e opressão proveniente da classe dominante, Desse modo, a luta manifestou-se concretamente através de conflitos que ocorreram no âmbito da produção, inicialmente como ataques contra os próprios instrumentos de produção (MARX E ENGELS, 1998, p. 14). Mais tarde essas lutas se ampliam para diversos outros campos de interesses dos indivíduos – saúde, previdência, assistência, educação – os quais veem suas condições de vida restringidas. Os trabalhadores somam, assim, suas lutas por melhores condições de trabalho com lutas por proteção social, via políticas sociais. (HONORATO, s/d)

1.1 AS LUTAS DE CLASSES E AS POLÍTICAS SOCIAIS

As origens das políticas sociais aconteceram paulatinamente e de formas diferente entre os países conforme os movimentos de organizações e pressão das classes trabalhadoras e o desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações de forças no âmbito do Estado. (BEHRING E BOSCHETTI 2011).

A luta de classe dos trabalhadores foi resultado de grandes conquistas pela emancipação que não garantiu uma nova ordem social, mas expandiu direitos sociais e direitos políticos questionando o papel do Estado no contexto do capitalismo entre o fim século XIX e o começo do século XX. (BEHRING E BOSCHETTI 2011).

A origem do *WelfareState* é um o modelo estatal, “entende que a simples presença de algumas medidas de regulação pública não é suficiente para definir sua existência” (Pieson 1991, apud BEHRING E BOSCHETTI 2011p.63).

A inclusão de políticas sociais guiada pela lógica do seguro social na Alemanha a partir de 1883 marca o reconhecimento público da incapacidade para trabalhar que deveria ser protegida (idade avançada, desemprego e enfermidades).

As políticas Sociais são expandidas e a noção de cidadania evidenciada para as ações deixa de ser voltado para a pobreza extrema na relação de Estado e cidadão;

O surgimento de “padrões mínimos, garantido pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como direito político e não como caridade (Wilensky&lebeaux1965: xii) está associado aos problemas e possibilidades posto pelo desenvolvimento da industrialização. De um lado, os gastos com programas sociais somente são possíveis porque a industrialização permite um vasto crescimento da riqueza das sociedades (Wilensky & I ebeaux 1965 p. 4 apud Arretche S/D)

Os trabalhadores passam a elaboraras caixas de poupança e previdência, como estratégia de fundo de cotas para promover a organização operária apoiando os trabalhadores em greve por volta da metade do século XIX. Na Alemanha em 1883, se institui o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório, em um momento de grandes mobilizações das classes trabalhadoras, como forma de seguro social público obrigatório destinado a algumas categorias específicas com o objetivo de desmobilizar as lutas (BEHERING e BOSCHETTI2011, p 65).

Na França a primeira intervenção estatal foi chamada pelos liberais contrários à intervenção de *EtatProviden* (Estado de Providência), criado para criticar a ação do Estado que acreditavam que diminuir a situação de pobreza o Estado atribuía uma

“sorte de providência divina” (Rosanvallon, 1986 apud BEHERING e BOSCHETTI 2011, p 66).

Fatores que contribuíram como consequência para o processo político-econômico para o enfraquecimento do predomínio dos liberais foi o crescimento do movimento operário, que passa a disputar os espaços políticos e sociais.

Behering e Boschetti (2011) afirmam que a burguesia “entrega os anéis para não perder os dedos”, o direito de cidadania é reconhecido, com as mudanças do mundo da produção e com a chegada do fordismo, as transformações possibilitaram maior força coletiva aos trabalhadores e outro fator predominante foi à centralização do capital no mercado que eram conduzidos por grandes monopólios, entre o capital bancário e o industrial, que dá origem ao capital financeiro.

A partir de alguns períodos as elites econômicas começam a reconhecer o limite do mercado no século XX, como a grande depressão da maior crise econômica mundial do capitalismo, no dia 24 de outubro de 1929 apontado como o primeiro dia de Pânico na Bolsa de Nova York, se espalhando pelo mundo e reprimindo o comércio a um terço do que era antes, a crise se estendeu até o ano de 1932 (Yazbek, S/D).

Foi efetivamente a doutrina keynesiana (de John Maynard Keynes) que forneceu as bases para a implantação inovadora da mais durável e prestigiada forma de regulação da atividade econômica que o sistema capitalista conheceu. Divergindo da teoria econômica clássica, defensora da auto regulação do mercado e, portanto, da ideia de que havia uma “mão invisível” assegurando o equilíbrio entre oferta e procura, Keynes pregava o contrário. (PEREIRA, 2006 p.32)

A partir dessa teoria em que o governo amplia a intervenção estatal para desenvolvimento da economia e manutenção do pleno emprego assegurando o equilíbrio entre oferta e procura. A Teoria Keynesiana estimula a criação de medidas macroeconômicas, ampliando o crescimento da economia, que visa a socialização da produção não de uma sociedade igualitária, mas socialização de consumo e produção. (Pereira, 2006).

O Estado em seu papel regulador que para estabilizar a economia utiliza medidas de manutenção de um padrão mínimo, para o desenvolvimento da sociedade capitalista e o crescimento das desigualdades sociais.

O liberalismo de Keynes resultou em grandes mudanças para o processo de produção com o fordismo e o desenvolvimento da indústria bélica no período da Guerra fria, oportunizando a expansão dos direitos sociais de forma tendenciosa, o crescimento da força trabalhadora manipulando um acordo social entre os segmentos

do capital e do trabalho do setor monopolista estruturado mantido pelo Estado propiciando as desigualdades sociais que não suportou aos processos capitalistas. (Behering e Boschetti 2011 p. 83).

Com base na doutrina Keynesiana, os governos começaram a desenvolver políticas de pleno emprego que incluía medidas macroeconômicas como aumento de quantidade de moedas e repartição de renda em que o Estado Social ficou conhecido como “anos gloriosos ou de ouro” das políticas de proteção sociais. (Pereira 2006).

Contudo, o baixo crescimento econômico e o problema inflacionário que caracterizavam a *performance* das sociedades capitalista industrializadas a partir da segunda metade dos anos 70, romperam com essa conotação de proteção social e com a continua extensão das políticas sociais como concretizadora de Direitos. Isso motivou uma crise financeira no sistema de Seguridade Social beveridgiano, causada não só pelo aumento das medidas de compensação ao desemprego – que se tornou elevado -, mas também pelo fato de que o desemprego tinha um impacto multiplicador sobre uma ampla gama de gastos sociais. Em vista disso, começou a ser levantada a questão – que iria se tornar recorrente, a partir dos anos 80 – dos efeitos negativos das políticas sociais, de estilo Keynesiano/beveridgiano, sobre a economia política. (Pereira, 2006, p. 113).

A partir do período Kenesiano- fordista, em sua perspectiva de produção e de consumo em massa, que propõe uma nova força de trabalho e um novo controle de trabalho e otimizando o processo de valorização do capital. (BEHERING e BOSCHETTI, 2011).

Do ponto de vista econômico da reprodução e do consumo é necessária a integração para que possa desenvolver serviços fragmentados na produção (como Carlitos, no filme de Chaplin, Tempos Modernos) em que o processo de trabalho e de valorização predomina em troca e negociação pela intervenção do estado, que resultou em grande luta do movimento operário organizado. (VIANA, 2002).

“(...) o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação (...)”. Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação do capital. Entretanto, o Estado também manter ou criar condições de harmonia social. (Arretche s/d p. 1).

Após os trinta anos de expansão do capitalismo e das políticas sociais, pós segunda guerra, começa a absorção das novas gerações do mercado de trabalho a substituição da mão de obra pelas máquinas, causando grande crise no Estado que passa a exigir novas formas de integração social.

1.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E NA CONTEMPORANEIDADE

O surgimento das políticas sociais no Brasil aconteceu de forma diferente dos países desenvolvidos, ainda sob a influência do mercado internacional e do sistema de trabalho da mão de obra escrava. “A situação estrutural, retardou a ação e a consciência política no Brasil, que se manifestou somente no século XX”. (BEHERING e BOSCHETTI, 2011).

Assim a Proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de extratos sociais majoritários da população na pobreza extrema. Além disso, dada fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários⁴ e sob o governo de coalizões conservadoras. (PEREIRA, 2006. p. 126).

As políticas sociais no Brasil não seguiram o desenvolvimento dos países capitalistas. A questão social só passou a ser existente com o surgimento da Lei que extingue a escravidão e liberta os escravos no Brasil, que encontraram dificuldades para serem inseridos no mercado de trabalho no início da década de XX.

Relacionar as políticas sociais com as lutas de classes, ponderando sobre o trabalho no Brasil em que o trabalho escravo foi presente na economia brasileira sem comprometimento com uma democracia igualitária que começou a desenvolver uma luta de direitos frágil que permeou até as décadas de 1930, a economia brasileira era agroexportadora, caracterizado pela falta de planejamento social. O Estado não desempenhava a função de regulador no âmbito social. “No conjunto das políticas sociais as áreas que mais mereceram maior atenção foram o trabalho e a previdência, mas mesmo assim de forma limitada e precárias”. (PEREIRA, 2006).

A Lei Eloy Chaves regulamenta medidas sociais para os funcionários de transportes ferroviários, marítimos e trabalhadores vinculados à infraestrutura dos serviços públicos e contra acidentes de trabalho. (FALEIROS, 2000). Em 1923 a Lei Eloy Chaves, inaugurou a previdência social brasileira, que instituiu a criação de medidas de proteção nas empresas ferroviárias, as Caixa de Aposentadorias e

⁴ Três são os motivos que encontramos para essa tendência: a) os governos autoritários procuravam “mostrar serviço” para justificar sua ação interventora anunciada como revolucionária; b) encobrir a dureza do regime de exceção; c) distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder.

Pensões (CAPs), que prestavam serviços de assistência curativa, sendo ampliado pelo Decreto n. 5.109/1926 que garantiu benefícios de aposentadoria e pensões para os empregados com direito à aposentadoria (velhice ou invalidez). No ano 1933 as caixas de aposentadorias foram transformadas em Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que passou a ser organizadas por categoria profissionais vinculadas a sindicatos, que vigorou até 1966. (SIMÕES, 2012)

É registradas mudanças na economia e na política depois da grande depressão com a crise de 1929 no que se refere ao crescimento acelerado referente à expansão do capitalismo envolvendo as classes operarias e o Estado a uma solução as expressões da questão social, muitos fatos foram marcado, nas primeiras décadas do século XX, pelos movimentos dos operários que se organizavam para as primeiras greves, a organização sindical, a influência da Revolução Russa que promoveu a fundação do Partido Comunista Brasileiro.

Com a insatisfação política do mercado crescente e mudanças de correlação de forças das classes dominantes, modificando a estabilidade econômica com sequência para os trabalhadores, período este conhecido como *laissez-faire*. (BEHERING e BOSCHETTI, 2011).

Para a autora YAZBEK (s/d, p.11) que descreve: “A partir do Estado Novo (Getúlio Vargas – 1937/1945) as políticas sociais se desenvolvem de forma crescente como respostas às necessidades do processo de industrialização”.

Período conhecido como populista ou desenvolvimentista que sucede de 1930 a 1964, reunindo vários governos que contem como características principais a economia agroexportadora para o urbano- industrial que não acompanhou o desenvolvimento no âmbito social, que só no ano de 1954 ficou marcado a proteção social brasileira no governo Vargas. (PEREIRA, 2000).

O Governo de Getúlio Vargas a partir de uma política pragmática em busca de manter o controle e dominação, a paz social combina com distribuição de favores, concessão de Direitos, com a repressão e a integração dos trabalhadores. (FALEIROS, 2000).

Em 1930 foi criado o Ministério do trabalho, na Constituição de 1934, que com a Consolidação das Leis trabalhista (CLT) que normatizou o trabalho das mulheres e menores na área da industrial, a legalização do salário mínimo, o direito ao repouso remunerado, jornada de trabalho assegurada de oito horas, férias anuais remuneradas, regulamentação especial para o trabalho agrícola, amparo aos

desvalidos, amparo à maternidade e à infância, direito à educação primária integral e gratuita. (SOUZA,2005).

Conforme Souza (2005, p.2), que descreve: “O salário mínimo que constava nas duas constituições como direito do cidadão, foi regulamentado em 1940 a fim de manter o empregado nas condições de sobrevivência”.

O salário mínimo foi a primeira medida oficial instituída no país relacionada à ideia de proteção social mínima, já veiculada em vários países estrangeiros. Tanto é que o Brasil foi o 12º país do mundo – embora um dos primeiros da América Latina – a incorporar na sua constituição (a de 1934) um dispositivo que previa o direito de todo trabalhador a receber um salário não inferior a um certo valor. Para definir esse valor, Comissões de Salário Mínimo foram instituídas pela Lei nº 185, de 14 de Janeiro de 1936, regulamentada pelo Decreto-Lei nº399, de 30 de Abril, com o objetivo de realizar estudos a respeito das “necessidades normais” do trabalhador, dos quais resultou o seguinte conceito de salário mínimo: “É a remuneração mínima devido a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço e capaz de satisfazer, em determinada época, na região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”. (PEREIRA,2006, p 131).

O Brasil em seu contexto de ditadura, marcado pelo crescimento econômico conhecido como o “Milagre Brasileiro, período em que as lutas de classes se intensificam as políticas sociais se ampliam de forma restrita aos direitos civis e políticos”.

Apesar das Lutas democráticas e dos movimentos sociais, que indicavam condições políticas e uma base de legitimidade para reformas efetivas que se opuseram a essa possibilidade devido à expansão do desemprego e da violência. (BEHERING e BOSCHETTI, 2011).

No contexto dos anos de 1980, com uma nova reorganização institucional em que os direitos de proteção social protagonizam mudanças com a Constituição Federal para a classe de trabalhadores.

Na história política da assistência social, que é criado uma inclusão, uma proposta de satisfação de “mínimos sociais” numa Constituição Federal, na condição de componente (integral e endógeno) do Sistema de Seguridade Social e de direito de Cidadania. (Pereira, 2006.).

A reestruturação das políticas de proteção se apresenta de forma mais assegurada contrariando a vontade dos neoliberais em um momento de tensão para os capitalistas, introduz aos grandes movimentos sociais e enfretamento da questão social, foi um avanço importante para a contribuição dos direitos que se encontrava

agregada à Constituição Federal de 1988. “No Brasil, a intenção constituinte integrou as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social sob a rubrica da seguridade” (VIANA, 2000 p. 173).

A constituição Institui a assistência social como política de Estado e, portanto como direito Social (art. 6º da CF), sob o princípio da universalidade do acesso, com a finalidade de inserir a população no sistema de bem-estar brasileiro. Tem por pressuposto o reconhecimento institucional da legitimidade das demandas de seus beneficiários e usuários, no contexto da assistência social. Define-se, assim, como política de proteção social, articulada com as demais políticas de garantia dos direitos sociais. Institui-se como direito público subjetivo, visto que assegurada em lei complementar, como direito do cidadão e dever do Estado (art. 1º da LOAS). (SIMÕES, 2012. P.189).

A LOAS é um avanço na ampliação de direitos na consolidação da assistência social como política pública, de promover os mínimos necessários em um conjunto de ações integradas para o reconhecimento do cidadão e responsabilidade do estado, inserindo no sistema de bem estar no campo da Seguridade Social.

A partir da organização sistêmica da política social, constituída em 1988, ao adotar a carta Magna consagrou a política social como conjunto de ações integradas como dever do Estado e como direito do cidadão a Seguridade Social, criando o tripé com a saúde, previdência social e assistência social.

Em meados de 2003 que é estabelecido uma rede de proteção e promoção, de modo a cumprir as determinações legais. Segundo Di Giovania (1998:10), entende-se por proteção social as formas “institucionalizada que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto dos seus membros”. (Política Nacional de Assistência Social, 2004 p. 31).

A Política Nacional de Assistência, de caráter não contributivo é direcionada para quem dela necessitar, tem, na Política Nacional de Assistência (PNAS), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004 e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em Implantação desde 2005, os dois instrumentos políticos e normativo mais recente. (SILVA, 2012, p.26).

No sentido de consagrar os direitos sociais, a LOAS, exige prioridade nas provisões assistenciais, no campo da garantia de cidadania sob a vigilância do Estado, assegurando a universalização da cobertura e garantia de direitos e acesso a serviços, Programas e Projetos. (Política Nacional de Assistência Social, 2004 p. 32).

Segundo a PNAS/2004 que representa estratégias de articulação e de gestão para viabilizar uma aproximação intersetoriais para combater situações causadas por

situações multicausais, que situa a Assistência Social como proteção Social não contributiva, direcionando ações para proteção dos cidadãos contra riscos sociais e atendimentos de necessidades individuais ou sociais. (COUTO; YASBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012)

O que trataremos a seguir sobre os mínimos sociais sobre as necessidades humanas vital na concretização dos direitos sociais como previsto na Constituição Federal.

1.3 OS MÍNIMOS SOCIAIS E AS NECESSIDADES BÁSICAS

A definição de assistência social que identifica como política de provisão aos mínimos sociais para satisfação das necessidades básicas ainda não regulamentado em decorrência de uma política de assistência sem critério adequada, o que deveria prover as necessidades básicas é confundindo com preferências individuais, isentando o Estado de seu papel garantidor da provisão social pública, passando a vez para o domínio utilitarista do mercado. (PEREIRA, 2006).

No Brasil os mínimos sociais estabelecidos na concepção de pobreza e pobreza absoluta, é uma visão restritiva e minimalista das necessidades humanas, propondo a garantia de um padrão de sobrevivência de condições mínimas.

A política de assistência incide, nesse contexto, por meio da ampliação da proteção social básica e especial, assenta na garantia de padrões denominados, pela Constituição Federal, de *mínimos sociais*. Estes são padrões de garantia da própria cidadania, nos patamares de dignidade, condições de subsistência e qualidade de vida, definidas, pela sociedade, numa determinada fase histórica, como imprescindíveis, considerando as conquistas da legislação social. São patamares de cobertura de risco e prevenção de vulnerabilidade, garantidos pela sociedade, no âmbito dos direitos civis, políticos e sociais, prioritariamente, por meio de políticas públicas. Como se vê, não se deve reduzir o conceito de mínimo social aos das necessidades básicas, embora este seja um de seus indicadores como mero equivalente material de vida, no limiar da sobrevivência humana, pois esta envolve padrões básicos de inclusão social, entre eles a vida familiar e comunitária e também de acesso aos direitos civis e à participação política e cultural. (SIMÕES, 2012.p. 317).

A Lei nº 8.762, de 7 de dezembro de 1993, que incorporada na Lei Orgânica da Assistência social sob a provisão dos mínimos, conforme seu primeiro artigo:

A Assistência, Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A Lei Orgânica da Assistência social – LOAS, que regulamenta os artigos 203 e 204 da constituição Federal vigente, promulgada em 5 de outubro de 1988. Nesta lei (art. 20), a provisão de mínimos sociais prevista circunscreve-se à manutenção de renda no valor de um (1) salário mínimo mensal, sob a denominação de “Benefícios de Prestação Continuada” assim destinada: aos idosos com 70 anos de idade ou mais (67 anos, a partir de 1º/1/1998, por força da Lei nº 9.720/98), e a pessoas portadoras de deficiência, cujas rendas familiares per capita sejam até um quarto do salário mínimo.

Só no século XX é que os mínimos de subsistência passaram a ser revistos à luz dos valores que, identificados com os princípios da *liberdade, equidade e justiça social*, conferiram-lhes um novo status. Assim, os chamados mínimos sociais foram perdendo o seu estrito caráter individual, a sua conotação meramente biológica ou natural e a sua vinculada exclusiva com a pobreza absoluta. Em decorrência, sua tematização deixou de girar em torno de necessidades pessoais e extremas, de formas de proteção voluntarista e de privilegiar necessidades sociais como matéria de direito, a ser enfrentado por políticas resultantes de decisões coletivas. (PEREIRA, 2006, p.17)

As ideias de Doyal e Gough (1991, apud Pereira, 2006, P. 49) sobre, modernos estudos sobre privação e pobreza também sustentam argumentos, fenomenológicos, definindo de regra, a privação como necessidades não atendidas e a pobreza como ausência de recursos materiais para satisfazer necessidades.

O conceito de necessidades naturais vitais de sobrevivência, como sentido semelhante de necessidades básicas é o de mínimo de satisfação, tais necessidades que sempre estiveram presentes na sociedade que nunca foram resolvidas. (Pereira 2006).

As necessidades como um conjunto, vários estudiosos, dentre os quais Marx, seguindo por Heller, extrapola o conceito de *necessidade natural*, lembrando que nem mesmo podem as necessidades de sobrevivência humana podem ser vistas como idênticas às animais. E isso não só porque o homem não come carne crua e sem condimentos, mas porque, para sobreviver, ele precisa de algo mais: abrigo, vestuário, instrumentos de caça e pesca etc., que tem um conteúdo humano e um caráter social. (apud, Pereira, 2006 p. 58).

De acordo com Pereira (2006, p. 16), a percepção dos mínimos sociais varia de acordo com a lógica ou o modelo de proteção social adotado, podendo ser institucionalizada em alguns países de forma restrita ou isolada, não-institucionalizada em outros. Porém, mínimos sociais resumem-se, geralmente, em recursos mínimos destinados a pessoas incapazes de prover sua subsistência através do trabalho.

Ainda segundo Pereira, esses recursos são frequentemente identificados como forma de renda, benefícios setoriais (nas áreas de saúde, educação, habitação etc.) ou categoriais (pessoas portadoras de deficiências, idosos, crianças e adolescentes etc.).

Segundo Pereira, 2006, p. 68, conclui que as necessidades básicas são objetivas por que sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. E são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes da sua não satisfação adequada, é a mesma para todo o indivíduo, em qualquer cultura. São eles: Saúde física e autonomia, conforme Cabrero, (1994, p. 15) “direitos morais que se transformam em direitos sociais e civis mediante políticas sociais”.

Pereira (2002, p. 185,186) conclui a teoria das necessidades humanas produzidas por Doyal e Gough, não significa que esteja eximida de polêmicas e que seja fácil a aplicação, mas ela oferece um raciocínio teórico sobre a qual é possível repensar as políticas sociais contemporâneas.

Mesmo no Brasil, país que sempre relutou legitimar as políticas sociais, públicas, universais e otimizadas, implementando políticas que atendessem e estimulassem demandas e preferências individuais, traduzido por uma racionalidade coletiva baseada no clientelismo, no populismo e no voluntarismo, é possível ter necessidades humanas garantidas, por meio de instituições públicas, incluindo o Estado, como provedor e garantidor de direitos sociais; isto será possível a partir da conscientização e das lutas políticas da sociedade, em benefício das necessidades humanas e dos direitos sociais.

A partir da construção e da legitimação das políticas sociais públicas na perspectiva sobre os direitos fundamentais e de inclusão social, é necessário a ampliar a constituição de direitos sociais da população fragilizada, nas quais os serviços trabalham de forma isolada, sendo assim importante desenvolver uma reflexão aprofundada sobre os serviços ofertados setorializados.

Portanto a fragilidade dos serviços fragmentados das políticas públicas distancia de ações efetivas e de garantia de direitos sociais, alavancando a importância de uma execução de serviços e planejamentos, a articulação de serviços intersetoriais eficiente com compromisso de uma construção de proteção integral e de políticas sociais, moldada em um mecanismo para suprir as necessidades, permeiam no campo das políticas públicas discussões sobre a intersetorialidade.

Este capítulo tem como objetivo uma reflexão sobre a contribuição sobre as dificuldades e desafios da intersectorialidade nas ações atuantes, das políticas públicas e sociais em relação às garantias de direito para enfrentamento da exclusão social.

CAPÍTULO II

2.0 INTERSETORIALIDADE: CONCEITOS TEÓRICOS

Dentro desta nova abordagem da intersectorialidade, constroem-se uma reflexão sobre esse novo conceito e contexto de efetivação das políticas públicas sobre as necessidades de atendimento e desenvolvimento para atingir o objetivo da superação da exclusão social.

Os debates dessa temática nova sobre a intersectorialidade, como mecanismo de efetivação das políticas públicas, está presente nas pautas de discussões nas diversas perspectivas no Brasil possui uma definição no âmbito jurídico e políticos para efetivação dos direitos fundamentais de inclusão social.

As ações intersectoriais que surgem com o objetivo de mudar a realidade das famílias nas comunidades em que vivem como forma de emancipação, em busca de uma solução para os problemas sociais.

A Intersectorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. Deste modo, a Intersectorialidade passou a ser um dos requisitos para implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre as instituições governamentais e a sociedade civil. (Nascimento, 2010. P. 96).

A intersectorialidade surge como modelo que diversifica as tomadas de decisões, aproximando a população ao Estado como sujeito. As políticas sociais intersectoriais consideram as necessidades da população de forma integrada, a partir de um planejamento com objetivos de oferecer superação de exclusão na perspectiva de direito com qualidade, identificando pessoas e seus problemas no seu território.

A Intersectorialidade significa a integração de políticas setoriais na gestão pública, articulando diversos organismos, públicos e privados, em redes sociais. Por meio da gestão intersectorial pretende-se se superar a autonomização e a fragmentação das políticas sociais, considerando o cidadão em genéricas, o sistema objetiva a identificação dos problemas concretos, as potencialidades e as soluções, com base em recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares e a intervenção por meio de políticas públicas. (SIMÕES, 2012.p.329).

No Brasil o debate da intersectorialidade tem reflexo no âmbito das políticas sociais, e sobre a relevância das políticas articuladas e os obstáculos encontrados frente às necessidades da população em sua integralidade. Segundo Pereira (1998), alerta que a exclusão social é um fenômeno multidimensional, portanto complexo, que afeta as condições objetivas de vida e sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias vulneráveis, dependendo de ações eventuais e compensatórias. (Apud BOURGUIGNOR, 2001).

Os desafios da intersectorialidade estão correlacionados a superação das ações fragmentadas das políticas públicas, considerando a cultura localista e clientelista, ainda presente na administração pública (NASCIMENTO, 2010).

A composição das políticas públicas é decisiva para a materialização dos direitos sociais, no que se refere a suprir as necessidades sociais de um sistema de proteção social por parte do Estado.

Os direitos sociais contêm, portanto, a “[...] ideia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens serão assumidas coletivamente pela sociedade com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas”. (Apud COUTO, 2004, p.183).

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais. Exemplo disto é a Assistência Social que possui um conjunto de entidades estatais e filantrópicas que prestam serviços na área de forma paralela as demais políticas e muitas vezes atendendo aos mesmos usuários. (BOURGUIGNOR, 2001).

Para a autora Koga (2003 p. 223) afirma que há de se constatar o domínio da política econômica sobre a política social, porque o tratamento subalterno dado às políticas no Brasil tem resultado crescente na mercantilização dos serviços obtidos como básico à população, quais sejam, os do campo da saúde educação ou da habitação, levando a crer num processo de desresponsabilização do Estado. (Apud, NASCIMENTO, 2010).

A importância de analisar as políticas sociais a partir de uma percepção de intersectorialidade em que permeiam as ações articuladas no sentido de planejar e

organizar, com o objetivo de promover um conjunto integrado de ações intersetoriais, como resposta para as demandas de um território ou grupo de população.

A intersetorialidade passa a ser alvo das discussões no processo de implementação da política de assistência, muitas vezes expressa por meio de palavras que tem sido similar, como por exemplo, a interface – conexão –, em que “os serviços de proteção social tem estreita interface com o sistema de garantia de direito, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada” (MDS,2004, p.31).

Para as autoras Miotto e Schutz (2011, p. 13), a proposta da intersetorialidade, esta conjecturada na Seguridade Social e reiterada na pauta de algumas políticas, como assistência social e saúde formulada na política pública na execução da intersetorialidade sobre os campos da gestão das políticas públicas e dos serviços.

A intersetorialidade pode ser combinada a modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão. Entende-se por ascendente o princípio da Intersetorialidade aplicado na base da gestão institucional com setorialidade no modelo de gestão dos órgãos de cúpula, ou seja, a intersetorialidade acontecerá à medida que diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram a fim de atingir uma meta comum e o modelo descendente realiza o movimento contrário, levando em consideração a atuação de diferentes sujeitos/técnicos de organismos públicos e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta, objetivo etc. (Sposati, 2006 Apud NASCIMENTO 2010, P. 101).

Os assistentes sociais historicamente trabalham no campo das políticas públicas atuando principalmente nos serviços disponibilizados para a população. Portanto, esta temática da intersetorialidade incide sobre o exercício profissional do Assistente Social. (MIOTTO E SCHUTZ, 2011).

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e seus problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações dirijam à mesma criança, a mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente (Miotto; Schütz, 2011, p. 4)

São visíveis as dificuldades dos profissionais em reconhecer ou pensar a intersetorialidade em suas ações que reproduz a própria fragmentação da rede e da gestão das políticas públicas. É necessário transformar a intersetorialidade em um fazer profissional integrado e efetivo.

A intersetorialidade se torna necessária ao processo de intervenção, de programas, projetos, equipes técnicas. Desta forma, realizar um projeto articulado

com as políticas sociais e desenvolvimento urbano demanda a mudança de práticas, padrões e valores, enfim, da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas, ou ainda a incorporação de organizações autônomas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas. (NASCIMENTO, 2010, p. 100).

“A intersetorialidade para Junqueira (2004, p.4,9) constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, de forma a garantir um acesso igual dos desiguais”. (Apud, Nascimento, 2010. P. 100).

A intersetorialidade se expressa por articulações destinadas ao enfrentamento das desigualdades sociais com ações conjuntas entre distintas áreas, com programas e serviços integrados para superação de ações fragmentadas para atendimento das famílias em vulnerabilidade. (COUTO, RAICHELIS, 2012 p. 61).

O planejamento das ações intersetoriais propõe elaborar atendimentos com famílias, entre órgãos envolvidos para o desenvolvimento de ações necessárias e específicas para cada membro ou para família como um todo, sobre os eixos essenciais para garantir melhores condições de vida e incentivando a gestão e a melhoria das ofertas de serviços.

A comunicação de vários setores e várias articulações transcorrem de decisões e ações de atendimento para enfrentamentos de problemas complexos dos serviços públicos.

Uma gestão na esfera pública de ações estruturada, de forma a priorizar garantias de serviços públicos mais contundentes daqueles com mais necessidades, devem ter maior prioridades como o estabelecido como garantias de direitos.

Para a política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, na medida em que grande parte da vulnerabilidade e dos riscos se concentra no âmbito social e econômico, que exige ações intersetoriais e de integração territorial.

Art.24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivo, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistências.

As políticas públicas devem ser de proteção integral, em sua totalidade, que se representa de forma setORIZADA desarticulada, é uma configuração que desqualifica

as políticas sociais. Portanto a partir de um sistema de seguridade estabelecido de integralidade e de inclusão, importante para as políticas públicas e para a sociedade.

2.1 A INTERSETORIALIDADE NA PERSPECTIVA DE ARTICULAÇÃO E INTERVENÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

A intersectorialidade passou a agregar possibilidades para uma proposta de direitos sociais com ações integradas de dentro para fora, no atendimento da população. Para alguns autores a intersectorialidade surge como uma possibilidade de fazer novas ações através de planejamento para a construção de uma nova modernização

Portanto a intersectorialidade é uma nova abordagem das políticas sociais e suas várias articulações de ações e decisões do atendimento ao acesso aos serviços públicos, como estratégia de enfrentamento dos problemas sociais de uma forma não fragmentada.

De acordo com o plano decenal (2011), além de princípio ou paradigma norteador, a intersectorialidade é uma lógica de gestão que transcende um único setor da política social é estratégia política de articulação entre setores sociais diversos e especializados.

A importância da intersectorialidade que se propõe para efetivar os direitos sociais, com planejamento e execução de políticas públicas, como previstos na Constituição Federal de 1988, a necessidade de uma nova concepção para uma construção de uma nova política integralizada com ações que atendam a demanda da população.

Em uma perspectiva de articulação e intervenção de planejamento, para fazer as políticas públicas funcionar em conjunto e estabelecer objetivos continuados com decisões responsáveis para uma contribuição intersectorial com possibilidades de atuação de direitos de superar a exclusão, conforme destaca o artigo 4º inciso II da LOAS⁵.

⁵ Art.4º Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

Considerando a realidade social no Brasil, se faz necessário discutir novas soluções para os problemas das políticas públicas, nesse contexto a intersectorialidade surge como modelo que pluraliza as tomadas de decisões e aproxima o estado da população.

As discursões no âmbito das políticas sociais são trabalhadas de formas setorializadas como educação, saúde e assistência social, cada política tem uma concepção e uma forma de atuar com pessoas, que são situados dentro de um território e essas pessoas ocupam esse espaço na cidade, no município e cada uma dessas políticas que não trabalham de forma integrada, são cada vez mais mobilizadas pelos setores que transforma em uma questão dicotômica e fragmentada, então o que acontece nessa nova perspectiva de intersectorialidade é trabalhar de forma integrada as políticas sociais.

A população tem o papel de sujeito nesse processo, onde se deve discutir e trabalhar com essas pessoas que estão envolvidas, exatamente pensar no trabalho em algo que contemple a integração das políticas e não nas políticas individualmente, para oferecer a população uma qualidade de vida.

Na perspectiva de direitos sociais e não na perspectiva de necessidades, não existe um mecanismo de desenvolvimento de cada setor, a ideia é trabalhar com a população ou com determinada região, espaço ou grupos populacionais e seus problemas de forma integrada.

No âmbito de uma nova política intersectorial para atender a população e desempenhar um papel articulador com as outras políticas fundamentais com os serviços esses essenciais como assistência social, habitação, saúde, educação, segurança alimentar e trabalho, se faz necessário a criação de novos modelos de atendimento para as políticas sociais, instrumentos estratégicos e de mecanismos de execução de práticas para problemas existentes (CUSTODIO; SILVA; 2012, p. 15).

A constituição de sistemas integrados de gestão de políticas públicas descentralizados e, também, intersectorializados, permite a ampliação dos conhecimentos necessários para a efetivação de direitos no qual a ideia de interdisciplinaridade pode elucidar novas ações para a resolução de problemas (Custódio; Silva; 2012 p. 15).

Portanto as dificuldades encontradas em um modelo setorizado que trabalha de forma isolada promovem na intersectorialidade o desmonte, a descentralização e a desarticulação dos serviços prestados de combate aos enfrentamentos da exclusão social. Projetos de nível federal, como o Programa Bolsa família, que foram criados para operar de forma Intersectorial, são fragmentados nos espaços institucionais.

Neste âmbito, um dos grandes desafios é construir relações interdisciplinares fundamentais na implementação da abordagem intersectorial. No entanto, os espaços institucionais torna-se deficitários em função da cultura de especialistas que nele se gesta (MIOTO, 2007).

Nessa nova dinâmica de trabalhar com políticas sociais na perspectiva de direitos sociais, onde as pessoas têm direito à saúde, à educação para uma vida de melhor qualidade, no sentido de superar a situação de exclusão.

A proposta é fazer com que as ações intersectoriais inove na qualidade de vida os diversos segmentos sociais na esfera das competências sobre as políticas públicas, na perspectiva do desenvolvimento humano.

Analisar e refletir sobre a questão do território é fundamental, para verificar onde estão as pessoas e os problemas, interagindo com a população com o objetivo de oferecer à população uma qualidade de vida para superação da exclusão.

A intersectorialidade é um instrumento necessário de serviços articulados com as políticas Sociais para a inserção dos serviços socioassistenciais, ferramenta de garantia mais importante no âmbito governamental para superação da fragmentação dos serviços.

No mesmo instante tal ideia se deparará com novos desafios, frutos de uma cultura política pública fragmentada, clientelista e localista que ainda impera na administração pública. Assim, “a intersectorialidade contribui para a criação e reconhecimento de saberes resultante da integração entre as áreas setoriais”. (NASCIMENTO, 2010, p.101)

A intersectorialidade é uma prática social que vem sendo construída com base na existência de A intersectorialidade é uma prática social que vem sendo construída com base na existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere à capacidade das organizações em dar resposta às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pelos cidadãos. (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003, p. 31).

Desta forma sobre a realidade e os desafio apontado sobre a relevância da intersectorialidade, que ainda exigem abrangentes estudos e pesquisas para construir ações intersectoriais para a execução e planejamento das políticas públicas para garantia de direitos universais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerou nesse trabalho de conclusão de curso, através da pesquisa bibliográfica, construir uma reflexão atual sobre a intersectorialidade que passa pelo entendimento do que acontece nas políticas sociais e as várias vertentes da intersectorialidade como a relação entre Estado e população.

É difícil avaliar quais as regiões necessitam que precisam de mais atenção no âmbito das políticas sociais, já que as formas de gerenciar as políticas são diferentes, é necessário pensar de forma integrada, para que o avanço nas políticas sociais se tornem realmente efetivas.

Em busca de novas possibilidades de atendimento para uma sociedade mais igualitária, para a garantia de direitos em suas várias articulações para que o sujeito possa se reconhecer e ser compreendido em sua totalidade, é necessário efetivar as políticas para a superação da garantia de direitos e melhoria da qualidade de vida.

Compreende-se a necessidade de criar ações intersectoriais, com o objetivo de mudar a realidade das famílias e contribuir para a superação das fragilidades, articulando-se com as políticas sociais e com outros serviços de proteção, estratégias de otimizar e potencializar os serviços locais, conforme a necessidade de cada família ou comunidade de um território.

Desafios são contínuos para encontrar resposta para os desafios, em intermediar o acesso ao direito, conforme estabelecido pelas políticas que são desenvolvidos para garantir autonomia e a capacidades da famílias que vivem em vulnerabilidade.

O trabalho intersectorial é uma necessidade de continuação, com serviços bem planejados, estruturados e articulados de cunho socioeducativo e preventivo. Em uma perspectiva de estratégia compartilhada com o poder público com o objetivo de garantias de direitos.

O trabalho de intersectorialidade é uma estratégia desenvolvida no enfrentamento à pobreza e miséria com ações planejadas nas políticas públicas com ações para efetivar os serviços proteção as famílias inseridas nos programas, a partir de uma aproximação em atender as necessidades básicas.

Sendo assim, os desafios apresentado neste trabalho sobre essa temática que está em pauta em diversos momentos de discussões, para construção de uma nova realidade de profissionais atuantes, sobre políticas públicas, se faz importante

abordar esse tema para efetivação dos direitos fundamentais. É imprescindível construir políticas públicas efetivas e eficazes de forma integrada para protagonismo do sujeito para superação da exclusão social.

A construção de ações para trabalhar as violações de direitos, para uma contribuição integral de uma articulação de serviços intersetoriais para devolver resposta a uma população dos serviços prestados, que ainda desafia gestores e profissionais das políticas sociais que vivenciam essas ausências de ações, que se esbarram na fragmentação e na burocracia de serviços.

A gestão intersetorial nos chama atenção pela sua proposta, entretanto nos ficou claro que ainda existem muitos desafios a serem superados e assim como Sposati (2002) afirma, não é algo absoluto.

A gestão intersetorial de ação pública não é algo absoluto ou por si só positivo. Esta afirmação exige entender que a intersectorialidade possui limites e possibilidade em sua aplicação. A intersectorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não. (SPOSATI, 2002, p. 134)

Ressalta-se que a intersectorialidade é uma proposta, ainda em avanço e discussões para a construção de novos caminhos e olhares de profissionais, para ações mais efetivas e execução de políticas públicas para o fortalecimento das famílias que são atendidas nos programas de intersectorialidade.

Para concluir este trabalho de pesquisa realizado acerca da intersectorialidade que se faz presente no âmbito da esfera pública e social, na execução dos serviços que atendam a necessidade da população na sua integralidade, se fez compreender que houve avanços e desafios que buscam criar estratégias de maneira articulada para a melhoria dos serviços ofertados.

REFERÊNCIAS

Assessoria Técnica de vigilância Social e Informações.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do serviço social; vol. 2)

Caderno de informe técnico SEDS – UTFPR, n.01, Curitiba, maio/2013

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. 4ª Ed. Cortez, 2007 (Coleção Questões da Nossa época ; V.75)

CHIZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas**. 7ª Ed. – São Paulo: Cortez 2005.

DESLANDES, Suely Ferreira; MINAYO, Maria Cecília de Souza; NETO, Otávio Cruz; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 24ª Ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. – São Paulo: Atlas 2012.

Loas Anotada

PEREIRA, Potyara, A.P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**, 3º Ed, São Paulo: Cortez: 2006.

PNAS/ 2004 – Política Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação** – 2ª Ed. São José dos Campos SP: Editora Stiliano, 2001. 58 p.

Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

ROCHA, Ruth. **Minidicionário da Língua Portuguesa** – Hindenburg da Silva Pires. 13ª Ed. São Paulo: Scipione, 2005.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social** - 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2012 (biblioteca básica do serviço social; vol. 3)

SPOSATI, A Especificidade e Intersectorialidade da Política de Assistência Social. In Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Cortez, nº 77, 2004.

OS DIREITOS SOCIAIS NA ERA VARGAS: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil. Ana Patrícia dos Anjos Souza; 2005

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Ana_Patr%C3%ADcia18.pdf

<http://matriz.sipia.gov.br/conceitos/233-conceito-intersectorialidade> acesso as 14:06 11/05/2017

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/os-desafios-impostos-a-luta-da-classe-trabalhadora-no-contexto-neoliberal.pdf acesso 00:23 18/05/2017

http://cdn.fee.tche.br/publicacoes/cota_base_zero/02.pdf

MIOTO, Regina Célia Tamaso, SCHUTZ, Fernanda. Intersetorialidade na Política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais. Disponível em:<<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf>>. Acesso em: [07/10/2017](#).

CUSTÓDIO. André Viana, SILVA, Cicero Ricardo Cavalcante. A intersectorialidade nas Políticas Sociais Públicas.

Disponível:<<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14264/2708>> Acesso em 02/11/2017.